

Udviklingsbistanden i perspektiv

Finn Tarp

Økonomisk Institut, Københavns Universitet, E-mail: Finn.Tarp@econ.ku.dk

SUMMARY: Foreign aid has evolved considerably over the last five decades in response to a dramatically changing global political and economic context. This paper takes a retrospective look at this process and discusses whether aid has been effective in furthering economic growth and development. The implications for the donor community of the decreasing relative importance of aid are assessed, and five examples of how aid policy can be improved in the future are put forward. I argue, in particular, that much greater care should be exercised when applying macro performance evaluation to development assistance. This approach increases the risk of aid becoming politicized and allocated inefficiently. Instead, a concerted effort should be made to draw much more on microeconomic insights and understanding in aid design and implementation.

1. Indledning

Udviklingsbistanden har undergået mange fundamentale skift siden midten af det forrige århundrede. Efter en forsigtig start i 1950erne voksede den multi- og bilaterale bistand op i 1960erne og 1970erne ved siden af de mere traditionelle koloniale relationer, som fortsat prægede samspillet mellem Nord og Syd. Det sæt af institutioner og procedurer, hvorigennem bistand fordeles, blev stadig mere sammensat, og det samme gælder de virkemidler, bistanden benytter sig af. Vækst stod længe næsten alene på listen over mål med bistanden, men også her blev billedet efterhånden ret så kompliceret. I 1970erne kom der fokus på, at bistanden burde bidrage med en umiddelbar og direkte reduktion i fattigdommen, og der blev formuleret markante nye strategier, der lagde vægt på at tilfredsstille grundlæggende menneskelige behov. Bistandstæknningen tog endnu en dramatisk drejning i 1980erne. Makroøkonomiske emner trængte sig på, og gradvist bevægede forholdet mellem giver- og modtagerlandene sig ind i den nuværende ret så uigennemsigtige fase. Hvad fremtiden vil bringe synes uklart, og samtidig har den globale økonomiske arkitektur ændret sig på en måde, næppe nogen

Denne artikel er baseret på min tiltrædelsesforelæsning med titlen »Reflections on the Effectiveness of Foreign Aid«, der blev afholdt den 29. november 2002 på Københavns Universitet (KU). Jeg er taknemlig for finansiel støtte fra Danida og Rådet for Ulandsforskning (RUF) ved etableringen af det Rådsprofessorat i Udviklingsøkonomi, jeg varetager. Jeg vil desuden udtrykke stor taknemmelighed til mine kollegaer i Development Economics Research Group (DERG) for et stimulerende fællesskab på Bispetorvet i de forløbne snart 8 år. Uden dette ville jeg ikke have slået rod på KU. En særlig tak til Henrik Hansen for hans store indsats i DERGs analyser af udviklingsbistandens effektivitet.

kunne forestille sig, da Bretton Woods konferencen blev afholdt i 1944, hvor Verdensbanken og Den Internationale Valutafond (IMF) blev født.

Om den internationale bistand virker eller ej som middel til at fremme vækst og udvikling, er et spørgsmål, der altid har kaldt på stærke følelser.¹ Synspunkterne varierer fra den ene yderlighed til den anden. Nogle mener, bistand er en form for kolonialisme. Andre finder, at bistand er et aldeles uønskværdigt spild af ressourcer. Atter andre argumenterer, at bistand har virket – eller nytter – i den forstand, at bistanden har muliggjort væksthæmmende og fattigdomsreducerende investeringer, som ellers ville have været umulige at gennemføre. Der peges desuden på, at i den udstrækning, bistand har bidraget til væksten, er der grund til optimisme med hensyn til bistandens fattigdomsreducerende effekt.

Med afsæt i debatten om det såkaldte mikro-makro paradoks fra 1980'erne, som jeg vil komme tilbage til i afsnit 2, blev analysen af bistandens effektivitet i anden halvdel af 1990'erne domineret af makro-økonometriske tilgange. Megen dokumentation kom frem, der viser, at bistanden har virket på såvel makro- som mikroniveau. Alligevel er det klart, at holdningerne til, hvordan bistandens fortid og fremtid skal fortolkes, spænder vidt. Uenighed præger vurderingerne af de nødvendige og tilstrækkelige betingelser for, at bistanden kan bidrage på konstruktiv vis til udviklingsprocessen. Dette gælder både i forhold til forskellige opfattelser af, hvad der er god økonomisk politik, og hvordan denne spiller sammen med bistanden, men også i vurderingerne af den institutionelle ramme, inden for hvilken bistanden gennemføres. Kritik af bistanden for at være donordrevet har f.eks. siden midten af 1980'erne ført til stærke krav om en ny form for partnerskab, Helleiner (2000). Et svar herpå har været fornyet fokus på begrebet ejerskab, men hvad dette betyder i teori og praksis forbliver underbelyst.

Bistand er en knap økonomisk ressource, så det giver mening at diskutere, hvordan den skal fordeles. Det er straks vanskeligere at nå til enighed om, hvorvidt fokus skal være på ulandenes behov eller på deres potentiale.² Selvom dette er en almindelig problemstilling inden for økonomien, er det alligevel som om forskellige holdninger til årsagssammenhænge, aggregeringsniveauer og tidshorisont, præger udviklingslitteraturen og debatten mere markant end på andre områder. Udviklingsproblemerne relativt store kompleksitet og den mere begrænsede empiriske viden er utvivlsomt en del af baggrunden herfor. Imidlertid er det også karakteristisk, at der på udviklingsområdet i årenes løb har været en beklagelig tendens til, at ideologisk prægede holdninger har haft den gule førertrøje på med ringe skelen til faktisk eksisterende faglig viden og erfaring. Et oplagt eksempel herpå er debatten om vækst og fattigdom. Vækst er hver-

1. For et omfattende sæt henvisninger til den litteratur, der har inspireret denne indledning, kan henvises til Tarp (2000). Andre oversigtsværker inkluderer bl.a. Cassen m.fl. (1994), Mosley (1987) og World Bank (1998, 2002).

2. Llavador og Roemer (2001) er interessant i denne sammenhæng.

ken et vidundermiddel til fattigdomsreduktion eller en blokerende bremse herpå, som argumenteret fra henholdsvis højre og venstre side af det politiske spektrum. Vækst tenderer derimod som påvist af Ravallion (2001) til at reducere fattigdommen, men der er stor variation i data. Dvs. bistand kan medvirke til at bekæmpe fattigdom via makrovækst, men den ultimative effekt er tæt forbundet med mikroøkonomiske og landespecifikke forhold.

Efter et historisk tilbageblik over bistand og udvikling i afsnit 2, beskrives i afsnit 3, hvordan bistandens relative størrelse har ændret sig kraftigt i vores stadig mere globaliserede verden. Markant og vedvarende vækst i de direkte udenlandske investeringer (FDI) har ændret den ramme, inden for hvilken bistanden gennemføres. Komplementaritet synes vigtig, så der er grund til at afsøge potentielle synergi effekter mellem bistanden og FDI. Samtidig er det min opfattelse, at bistanden bør fokuseres på dens centrale funktion: at bistå de mest udsatte befolkningsgrupper med at overvinde de markedsfejl, der står i vejen for deres økonomiske og sociale fremgang. I afsnit 4 fremlægges på denne baggrund fem forslag til, hvordan bistandsdebatten kan fornyes med henblik på at øge bistandens effektivitet. Jeg argumenterer bl.a., at den stigende brug af simple makroøkonomiske og politiske kriterier ved bistandens fordeling er uhensigtsmæssig. At man på denne måde samtidigt vender ryggen til netop de fattige, der lever under særligt vanskelige forhold (inklusive dårlig regeringsførelse), opfatter jeg som paradoksalt. Desuden diskuteres, hvordan bistand og långivning involverer komplicerede kontraktlige relationer mellem økonomiske aktører, som i høj grad er af mikroøkonomisk karakter. I afsnit 5 konkluderes derfor bl.a., at det ville bidrage til fornyelse at trække mere på moderne mikroøkonomisk teori i forsøget på at forbedre bistandens effektivitet.

2. Historisk tilbageblik³

Den økonomiske udvikling har været imponerende siden midten af det forrige århundrede. Der eksisterer mange opmuntrende eksempler på succes på landeplan. Samtidig er der tegn på et voksende gab mellem rige og fattige. Mange lande halter bagefter, specielt i Afrika, og i nærheden af 1,3 milliarder mennesker må klare dagen og vejen for mindre end det, der svarer til én dollar om dagen. Dette fremstår med rette som en af verdenssamfundets største mangler, og politiske ledere har igen og igen understreget, at fattigdom og ubalancer af det aktuelle omfang er uacceptable og må korrigeres. Det seneste udtryk herfor er etableringen af de såkaldte Millenium Development Goals. Men samtidig er bistanden under politisk pres, og der stilles mange spørgsmål ved bistandens effektivitet.

3. Dette afsnit er inspireret af flere af kapitlerne i Tarp (2000). Dette værk, som jeg redigerede i slutningen af 1990erne, omfatter bidrag af ikke mindre end 29 fremtrædende danske og udenlandske udviklingsøkonomer.

Bistand som internationalt fænomen kan følges tilbage til i al fald 1800-tallet, men økonomisk og social udvikling i den tredje verden var ikke et erklæret mål for udvikling før 2. Verdenskrig. Efter krigen stod Europa med et akut behov for genopbygning og en kritisk mangel på kapital. Svaret var Marshall hjælpen, som blev gennemført fra 1948 til 1953, delvist drevet frem af frygten for kommunisme og ønsket om at sikre USA føringen i det globale handels- og investeringssystem. Planen var massiv og meget effektiv. Men behov i den uudviklede del af verden fik ingen opmærksomhed. Verdensbanken var oprindeligt optaget af genopbygning andre steder, og bankens bistandsarm, kendt under forkortelsen IDA, blev først skabt i 1960. Den fattige del af verden modtog en del økonomisk støtte før 1960, især fra England og Frankrig, og fransk bistand nåede faktisk op på mere end 1% af BNI i de tidlige tressere. Desuden kom en stor del af stigningen i bistanden i løbet af 1950erne fra USA. Det samlede billede var imidlertid præget af kontinuitet, og de koloniale bilaterale bånd var stærke og indflydelsesrige.

Efter succesen med Marshall hjælpen, vendte opmærksomheden sig gradvist mod ulandene, blandt hvilke mange blev uafhængige omkring 1960. Overgangen til et system med mere uafhængige multilaterale forbindelser så dagens lys, og i 1960erne steg den multilaterale bistand betragteligt. Den økonomiske kommission for Afrika (ECA) blev dannet i 1958 som den første af tre regionale udviklingsbanker, og mål som øget beskæftigelse, mindre ulighed og en reduktion af fattigdommen fik som allerede nævnt en central rolle i 1970erne. Den økonomiske fremgang var markant i ulandene i 1960erne og 1970erne, hvor bistanden var præget af at kanalisere ressourcer til modtagerlandene i form af specifikke projekter, ofte med klart definerede investeringsformål for øje. Mikroøkonomisk projektvurdering (CBA) spillede således en vigtig rolle, og teoriudviklingen på dette felt tog fart. Mange projekter fik fine karakterer, og tidsånden var så afgjort positiv overfor bistandens muligheder. Denne guldalder kom imidlertid til en brat afslutning efter den anden oliekrise i 1978-80 og det politisk-ideologiske skifte, der fandt sted efter 1980. Troen på markedskræfterne vandt frem, og indenfor udviklingsøkonomien, som den udspillede sig i praksis, vandt den såkaldte neoklassiske modrevolution anført af Depak Lal frem. Han erklærede endog udviklingsøkonomien for død.⁴

Den internationale krise ramte specielt Afrika hårdt. De foregående årtiers økonomiske vækst og samfundsmæssige fremgang gik i stå. Inflationen løb løbsk, og underskuddet på betalingsbalancens løbende poster kunne ikke længere finansieres ved øget låntagning. Samtidig kom der fokus på økonomisk-politiske fejl og ufuldkommenheder internt i ulandene som en forklaring på manglende fremgang. Det blev endvidere klart, at der i projektplanlægningen ikke var blevet taget tilstrækkelig højde for ma-

4. Se f.eks. Lal (1983).

kroøkonomiske forhold og begrænsninger. Dette skift og de eksisterende uligevægte i samfundsøkonomien førte til en erkendelse af, at noget måtte gøres. Her var ikke tale om en forbigående krise, men om et vendepunkt både i den økonomiske udvikling og i relationerne mellem Nord og Syd. Den Internationale Valutafond (IMF) fik stor indflydelse i forsøgene på at stabilisere ulandenenes økonomier, og strukturtilpasning udformet med hjælp fra Verdensbanken blev et omdrejningspunkt i udviklingspolitikken. Verdensbanken introducerede de såkaldte strukturtilpasningslån i Kenya i 1980, og forskellige former for programbistand vandt hurtigt frem som en måde, hvorpå bistandsorganisationerne kunne opretholde ressourcestrømmen til ulandene.

Som noget nyt blev programbistanden ikke bundet til gennemførelsen af konkrete projekter. Derimod blev der defineret nøje beskrevne krav til, hvordan modtagerlandene skulle ændre deres økonomiske politik, før bistandschecken blev udbetalt. Denne form for betingelser, der går under betegnelsen *konditionalitet*, kom til at præge bistandsdebatten i 1980'erne og 1990'erne. Desuden blev de makroøkonomiske resultater af stabiliserings- og strukturtilpasningsprogrammerne genstand for en kontroversiel litteratur.⁵ Den mikroøkonomiske CBA projektanalyse kunne ikke bruges i denne sammenhæng, så i stedet kom makroøkonomisk analyse i centrum i evalueringsarbejdet.

En udpræget grad af bistandspessimisme begyndte at brede sig, samtidig med at en ide om, at bistanden kun virker, når den makroøkonomiske politik er sund, dukkede op. Formuleringen af betingelser for bistand tog i 1980'erne som ofte deres udgangspunkt i den såkaldte Washington Consensus, se bl.a. Williamson (2000), og referencer deri. På daværende tidspunkt blev denne tilgang effektivt markedsført af Verdensbanken som en ret så ortodoks, markedsfundamentalistisk opskrift på, hvordan den økonomiske politik burde indrettes for at fremme vækst og udvikling. Opfattelsen af, at ulandenenes økonomier er magen til økonomierne i de rige lande, blot fattigere på fysisk og human kapital, blev en integreret del heraf. Dette står i skærende modsætning til det faktum, at den nyere økonomiske teori, som vandt frem i 1980'erne, i sit udgangspunkt var præget af ufuldkommenhederne og begrænsningerne i fuldkommen konkurrence modellen.⁶ Jeg skal ikke forfølge dette nærmere her, men det kaster et interessant lys over 1980'ernes praktiske udviklingspolitik. Realiteten er, at det herskende paradigme helt overså de teoretiske landvindinger og det på trods af, at markedsfejl nu engang er mere udtalte i ulande end i udviklede lande.

Parallelt med ovennævnte fortsatte bistanden med at vokse, både absolut og relativt

5. Se f.eks. Mosley, Harrigan og Toye (1991), Sahn, Dorosh og Younger (1996) og de Maio, Stewart og van der Hoeven (1999).

6. Agency teori er et godt eksempel herpå, jf. Bhaduri (1973), Stiglitz (1974), Bardhan (1980), Allen (1985), Bell (1988) og Basu (1989), men det samme gælder den nye industriøkonomi, nye perspektiver på den finansielle sektor, stigende forståelse af institutioners rolle i den rurale økonomi osv. Relevante referencer kan findes i Meier og Rauch (2000).

til donor landenes voksende nationalindkomst.⁷ I perioden 1970-1990 mangedobledes bistanden faktisk som vist i figur 1 nedenfor, men fra 1990 vendte billedet, og bistanden begyndte at falde. Der er mange grunde til faldet i den samlede bistandsstrøm, først og fremmest kommunismens fald og afslutningen af den kolde krig. Hertil kommer stadig svagere relationer mellem ulandene og deres tidligere koloniale herrer, og det forhold at den traditionelle støtte fra interessegrupper i de rige lande på flere måder svandt ind. Fokus på andre problemer såsom miljøet er en del heraf, men utrygheden ved de multilaterale og bilaterale bistandsorganisationer vandt også frem. Disse institutioner blev udsat for kritik og i stigende grad set som instrument for kommercielle interesser eller som drevet af egne egoistiske (rent-seeking) formål. Desuden kom der – parallelt med tidens anti-statslige strømninger – fokus på modtagerlandenes regeringer. De blev mødt med skepsis i lyset af eksempler på misbrug, korruption og mangel på vilje til udvikling. Bistandens potentielle rolle heri tiltrak sig stor opmærksomhed i debatten.

Hvorom alt er, bistandstrætheden bredte sig. Det forekom derfor mange helt naturligt, da Paul Mosley og hans kollegaer i slutningen af 1980'erne lancerede det såkaldte *mikro-makro paradoks* i bistanden, Mosley (1987). Den ene del af Mosleys paradoks går på en understregning af, at der i evalueringen af bistanden er et overvældende flertal af succesfulde aktiviteter på mikroniveauet. Rigtig mange projekter har isoleret set givet særdeles respektable afkast, fremhævede Mosley. Der er altså på denne basis grund til at gå i brechen for bistanden. Omvendt kunne Mosley noget undrende ikke finde en effekt af bistanden på makroniveauet, dvs. på vækstraten i bruttonationalproduktet.

Dette mikro-makro paradoks blev til fulde udnyttet som en central kerne i Paldams analyse af dansk bistand, Paldam (1997), og der er ingen tvivl om, at Mosleys resultat er blevet benyttet til at kaste et negativt lys over bistanden. Dette er i klar modstrid med Mosleys egen tilgang, og vi ved i dag, at hans makroanalyse af sammenhængen mellem bistand og vækst er problematisk. Den underliggende strukturelle model er, jvf. Hansen og Tarp (2000) ufuldkommen. Ovenstående sættes i perspektiv af, at der ikke i de øvrige empiriske bistandsanalyser, der udkom indtil ca. 1995, er belæg for eksistensen af et paradoks i den forstand, at bistanden ikke har positive makroøkonomiske virkninger. Indenfor rammerne af den traditionelle Harrod-Domar inspirerede bistands- og vækstlitteratur er forventningen, at bistanden påvirker væksten i opadgående retning via større opsparing og investering. I den mest simple version heraf får bistanden investeringerne til at stige i forholdet 1:1, men derved tages ikke højde for, at bistand kan øge forbruget i modtagerlandene snarere end opsparingen og inve-

7. Denne trend er klar, omend USAs bistand begyndte at falde allerede i midten af 1960'erne. Som andel af USAs BNI udgjorde bistanden kun 0,2% ved slutningen af det 20. århundrede.

steringerne, en problemstilling der ofte behandles under overskriften bistandens funktionalitet.

Det første centrale empiriske spørgsmål i forbindelse med bistandens makroøkonomiske effekter bliver således, hvad der sker med den samlede opsparing som følge af bistanden. Svaret er, at blandt de knap 30 historiske tværsnitsstudier, som det for nogle få år siden lykkedes Henrik Hansen og jeg at samle sammen og gennemgå, Hansen og Tarp (2000) for at belyse denne problematik, er der kun én analyse, der siger, at den samlede opsparing går ned som følge af bistand. Bistanden ser ikke ud til at øge opsparingen i forholdet 1:1, som antaget i den simple Harrod-Domar baserede model, men der er ikke desto mindre tale om en stigning. Eksisterende studier peger da også på en entydig positiv sammenhæng mellem bistand og investeringer, og der findes, som yderligere diskuteret nedenfor, overbevisende dokumentation for en positiv effekt på væksten. Dvs. mere end 30 års analytisk arbejde tegner et konsistent mønster. Bistand er godt for den samlede opsparing, får investeringerne til at gå op og fremmer væksten. Der er altså ikke noget paradoks at forklare, når man kigger den mere traditionelle litteratur efter i sømmene. Den mikro- og makroøkonomiske analyse af bistanden peger i samme retning. Dette bør naturligvis ikke føre til manglende opmærksomhed om bistanden og vurderingen af dennes indretning og gennemførelse i praksis, for der er så afgjort plads til at øge bistandens effekt på opsparing og vækst. Spørgsmålet er, hvordan dette sikres i praksis?

Den internationale bistandsdebat fik ny vind i sejlene i midten af 1990'erne med to papirer af Peter Boone (1994, 1996). De blev den 10. december 1994 omtalt i *The Economist* under den malende overskrift »Aid Down the Rathole«. Unægtelig et markant udtryk for den opfattelse, at bistand er rent spild af ressourcer og forbundet med total fiasko. I praksis formåede Boones arbejde ikke at bevare sin position ret længe, da en gruppe Verdensbank-økonomer med David Dollar i spidsen kom i fokus. Burnside og Dollar (1997, 2000) argumenterede, at deres analyse viser, at bistand virker, men kun i lande med såkaldt sund økonomisk politik. Med sund økonomisk politik henviste Dollar m.fl. til netop den type økonomisk politik og de indgreb, IMF og Verdensbanken anbefaler. Der tænkes altså her på typiske økonomiske mål som lav inflation, små budgetunderskud og en åben økonomi. Det kan bemærkes, at Burnside og Dollars analyse kom til at spille en central rolle i Verdensbankens store bistandsstudie (World Bank, 1998) samt i mere specifikke analyser af reformprocessen i Afrika (Devarajan, Dollar og Holmgren 2001). Deres tilgang tiltrak sig af mange grunde stor opmærksomhed.

Det lyder for det første umiddelbart tilforladeligt, at bistanden virker, når der følges en sund økonomisk politik, og der er i den akademiske litteratur bred enighed om, at den økonomiske politik kan spille en vigtig rolle for vækst og udviklingsprocessen. Der er mindre enighed om, hvor vigtig sund økonomisk politik egentlig er, og

hvad dette begreb dækker mere præcist. Det kan desuden fremhæves, at det nye i Burnside-Dollars indspark var koblingen af bistandens virkning og den økonomiske politik i et såkaldt interaktionsled i den økonometriske analyse. Det gælder for det andet, at ved at dele modtagerlandene op, formulerer Burnside og Dollar en attraktiv måde, hvorpå mikro-makro paradokset kan løses. Det er nok ikke-eksisterende, som argumenteret ovenfor, men spiller ikke desto mindre fortsat en indflydelsesrig rolle i den internationale bistandstænkning og debat. Her fik man altså en tilsyneladende indlysende ide: den gordiske knude skulle simpelthen hugges over. For det tredje introducerede Burnside og Dollar en mulighed og et sæt kriterier for at fordele bistanden selektivt i stedet for ved hjælp af den hidtidige brug af konditionaliteter. Ved at omfordele bistanden til fordel for lande, som lever op til kravet om at føre den rigtige økonomiske politik, kan der ifølge denne tankegang samtidig opnås en mere effektiv anvendelse af bistandsmidlerne.

Det viste sig imidlertid snart, at Burnside-Dollars resultat ikke er robust, se Hansen og Tarp (2001), og Dalgaard og Hansen (2001).⁸ Ganske små ændringer i data og metode fører til helt andre konklusioner, hvilket unægtelig gør det problematisk at formulere vidtrækkende politikanbefalinger på basis af Burnside-Dollars arbejde. Den store mængde litteratur om bistandens effektivitet, som er kommet efterfølgende, bekræfter stort set den tidlige kritik af Burnside-Dollar.⁹ På trods heraf synes pessimismen at være ved. Der er i bistandsmiljøet en udbredt opfattelse af, at det er bedre at yde bistand til lande, som allerede fører sund politik, og på en sær paradoksal måde er cirklen blevet sluttet tilbage til 1960'erne. Her blev bistand som omtalt ovenfor kanaliseret til ulandene i form af simple mikroøkonomiske projekter uden den nødvendige opmærksomhed om makroøkonomiske forhold. Nu argumenteres stik modsat for en bistandspolitik, der kan karakteriseres som simpel makroøkonomisk støtte uden hensyn til grundlæggende mikroøkonomiske forhold og indsigt. Det er mit synspunkt, at denne tilgang er fejlagtig, og jeg vender tilbage hertil i afsnit 4.¹⁰

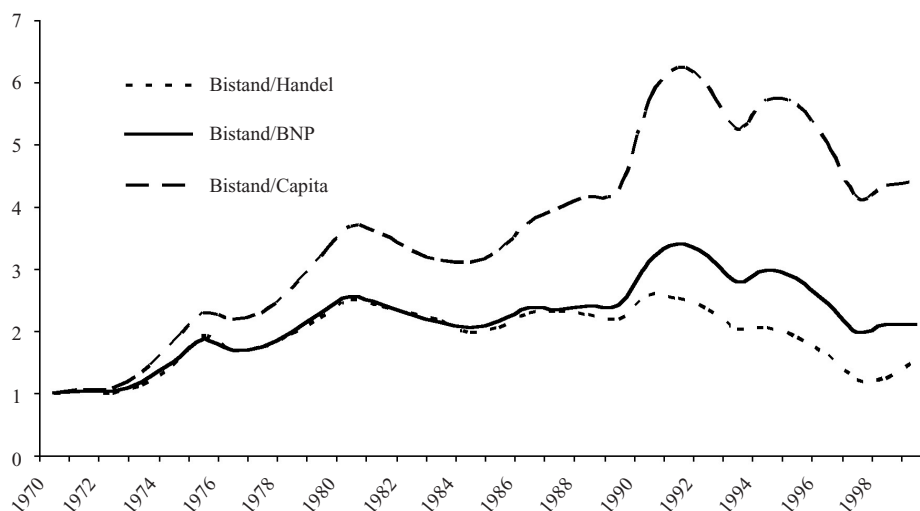
3. Bistand og globalisering

I de forløbne årtier, som var emnet for forrige afsnit, har den globale økonomi forandret sig på både dramatisk og irreversibel vis. Dette gælder specielt de internationale handelsrelationer, som er vokset frem i lyset af den mere åbne multilaterale verdensøkonomi. Regionale og globale handelsaftaler har spillet en central rolle i etableringen af det nye økonomisk-politiske landskab, og vi er endnu langt fra at have gennemskuet

8. Jeg skal ikke her komme ind på den dybere metodiske debat om fortolkningen af de økonometriske tværsnitsanalyser, som har påvirket 1990'ernes bistandsdebat, men se f.eks. Solow (2001).

9. Se Dalgaard, Hansen og Tarp (2002) og Easterly, Levine og Roodman (2003) for to bidrag til den seneste litteratur. Her vurderes bl.a. de nyere bidrag fra forskere i Verdensbanken som Collier og Dollar (2002).

10. I det følgende trækkes delvist på Roland-Holst og Tarp (2002).



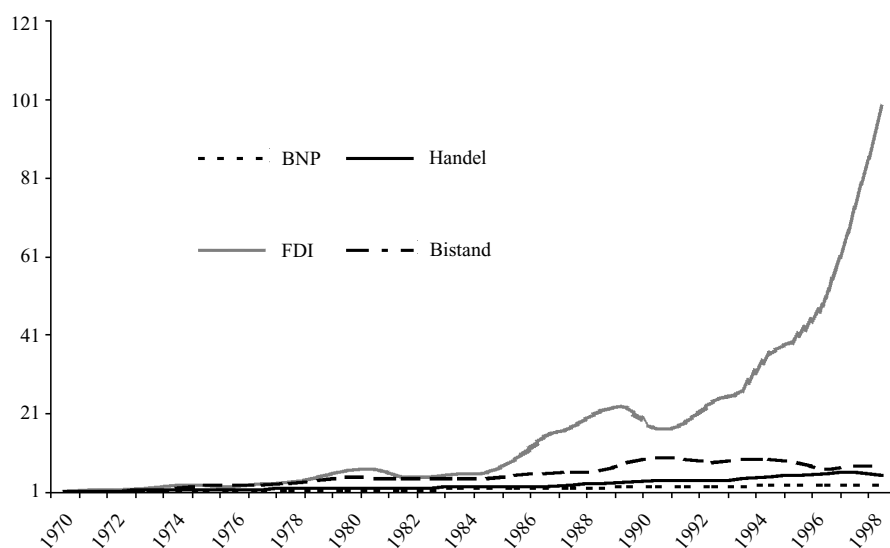
Figur 1. Forholdet mellem bistand, handel, BNP og befolkning.

Anm.: Data er normaliseret til 1 i 1971. Bistand per capita er lig med den officielle udviklingsbistand ODA per capita i modtagerlandene, og med BNP henvises til BNP i modtagerlandene. Handel er (jf. de anførte kilder) opgjort som den totale globale import og eksport.

Kilde: World Bank (2001) og OECD (2002).

den fulde betydning af disse ændringer i al deres kompleksitet. Økonomisk vækst og fremgangen i den internationale handel har tillige med samspillet mellem disse økonomiske variable været emnet for mange bøger og videnskabelige artikler i de forløbne årtier. Fokus i dette afsnit er mere snævert: at overveje hvilke principper, der bør ligge til grund for bistanden i en stadig mere global verden. Formålet med dette afsnit er således at afdække centrale udviklingstendenser og at diskutere, hvad de generelt betyder for bistanden. I afsnit 4 sættes der så fokus på det mere specifikke indhold i en ny dagsorden for bistanden.

Jeg har i en række sammenhænge argumenteret, at det er yderst begrundet at øge den internationale udviklingsbistand (ODA). Det er min opfattelse, at bistanden er et af de få midler, der er til rådighed, til at hjælpe med at verdens fattige sikres holdbar social og økonomisk fremgang, og at bistanden virker blev fastslået i afsnit 2. Samtidig skal det ikke overses, at de historiske data i figur 1 viser, at bistanden på globalt niveau har holdt trit med såvel indkomsten som befolkningsstigningen i ulandene. Figur 1 viser desuden, at den globale bistand som allerede omtalt steg støt i forhold til indkomst og befolkning indtil starten af 1990'erne, hvorefter der er tale om stagnation og fald. I analysen af disse tal kan det måske være en trøst, at forholdet mellem bistand og BNP i modtagerlandene nu er ca. to gange så højt som i starten af 1970'erne, og at bistand per capita er mange-



Figur 2. Makroøkonomiske indikatorer for ikke-OECD lande.

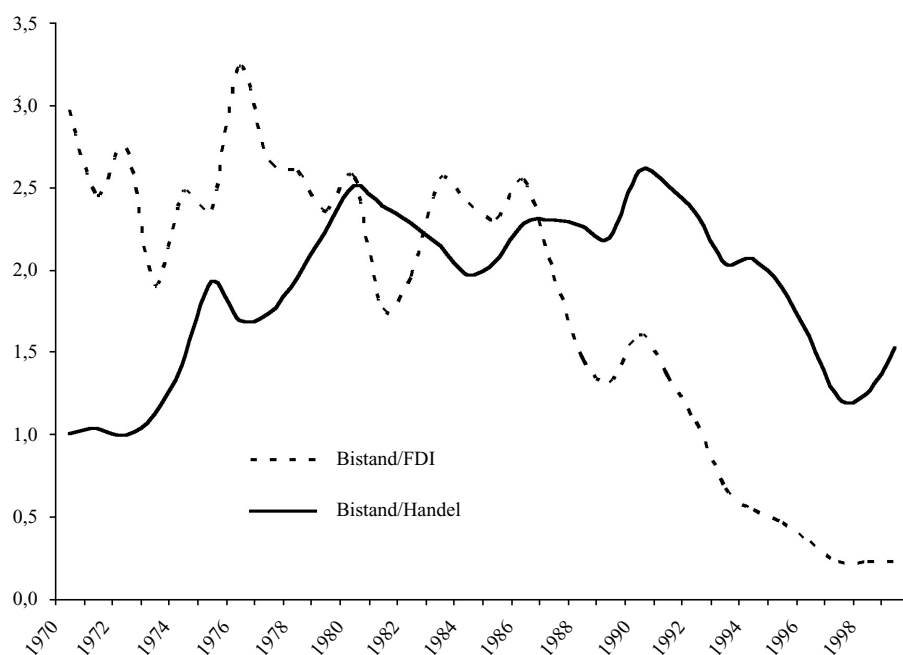
Anm.: Normaliseret til 1 i 1970 fra serier i konstante USD. FDI er indkommende FDI, og handel er (jf. de anførte kilder) opgjort som den totale globale import og eksport, mens bistand er ODA.

Kilde: World Bank (2001), OECD (2002) og UNCTAD (1999, 2002).

doblet. Samtidig skal det dog huskes, at disse forhold varierer meget fra land til land, så den måske mest iøjnefaldende indsigt fra figur 1 er det markante knæk omkring 1990.

Sammenhængen mellem disse observationer og globaliseringsprocessen fremgår også af figur 1, hvor forholdet mellem bistanden og den totale globale import og eksport klart illustrerer, at den internationale handel er vokset hurtigere end BNP. På trods af en mindre forbedring i slutningen af 1990'erne er bistandsstrømmen i forhold til den globale handel af samme omfang som i 1970'erne. På trods af, at handel kan bidrage til bekæmpelsen af fattigdommen, virker denne økonomiske aktivitet på helt andre måder og har et helt andet formål end bistanden.

Bistand drejer sig om at forbedre de fattiges levestandard gennem overførsel af indkomst samt iværksættelsen af sociale og økonomiske investeringer, der kan fjerne markedsfejl og forbedre eksisterende institutioner. Set i dette perspektiv ligner bistanden mere de direkte udenlandske investeringer (FDI), som optræder under betalingsbalancens kapitalposter. Selvom FDI primært er en privat sektor aktivitet, og er motiveret af helt andre mål end bistanden, er det anerkendt, at FDI kan bidrage til økonomisk udvikling på en måde, som stemmer overens med det overordnede formål med bistanden. Dvs. FDI kan bidrage til at begrænse knapheden på kapital, at udvikle de



Figur 3. Forholdet mellem bistand, handel og FDI strømme.

Anm.: Bistand-handel er normaliseret til 1 i 1970, og bistand-FDI er forholdet mellem disse størrelser opgjort i konstante USD.

Kilde: World Bank (2001), OECD (2002) og UNCTAD (forskellige år).

menneskelige ressourcer og at udbrede kendskabet til eksisterende teknologier og derigennem underbygge økonomisk vækst og fattigdomsbekæmpelse.¹¹ I denne forstand har det længe været anerkendt, at FDI og bistanden potentielt har komplementære roller at spille i udviklingsprocessen.¹² For at få en ide om den praktiske betydning heraf kan det være nyttigt at kaste et blik på figur 2.

Det mest iøjnefaldende ved figur 2 er den fænomenale stigning i den FDI, som strømmer ind i ulandene. FDI er vokset ca. 100 gange de sidste tre årtier, og selvom fordelingen heraf har været ulige på tværs af lande, bør det inspirere til eftertanke med hensyn til bistandens fremtidige rolle. Figur 3 kaster yderligere perspektiv over denne

11. Der eksisterer en omfattende litteratur om FDI og ulandene. Se f.eks. Borensztein, de Gregori og Lee (1998), de Mello (1997, 1999), Fung, Zeng og Zhu (1999), Nair-Reichert og Weinhold (2001), UNCTAD (1999) og Zhang (2001) for blot at nævne nogle få studier med fokus på empirisk analyse af sammenhængen mellem FDI og vækst.

12. Mozambique er et godt eksempel på komplementariteten mellem bistand og FDI. Hvis bistanden ikke havde bidraget til at stabilisere landet efter krigen i 1980'erne ved at opbygge de økonomiske og sociale institutioner, er det usandsynligt at udenlandske investorer ville have fundet landet så interessant, som tilfældet blev i 1990'erne.

problemstilling. I 1999 var bistandens niveau i forhold til FDI faldet til ca. en fjerdedel. I midten af 1970'erne var bistanden mere end tre gange så stor som FDI. Vi befinder os således allerede i en ny tidsalder for bistanden. Min fortolkning heraf er, at bistanden som en langt mindre spiller fremover bør fokuseres på dens kernemål. Dvs. bistanden skal især fjerne markedsfejl og hjælpe med til at opbygge udviklingsfremmende institutioner, men samtidig bør der i bistanden gøres mere for at allokere ressourcer til strategiske alliancer, som kan stimulere større private, finansielle ressourcestrømme til ulandene.

Det overordnede perspektiv i bistanden bør således udbygges på i al fald to generelle måder. For det første må der etableres en dybere forståelse af sameksistensen af bistand og FDI og konsekvenserne heraf. Jeg skal ikke gå i detaljer med dette her, men det er af stor betydning, at der forskes langt mere koncentreret i de institutionelle og adfærdsmæssige drivkræfter bag FDI end tilfældet er i dag. For det andet bør der tages multilaterale initiativer til at forbedre kommunikationen mellem offentlige og private aktører om prioriteringerne i udviklingsprocessen. Institutioner som Verdensbanken og IMF har gennem længere tid sat fokus på behovet for partnerskab, men det er langt fra oplagt, at bilaterale og multilaterale bistandsaktører for alvor har erkendt eksistensen af en ny tidsalder og behovet for strategiske forandringer for at skabe bedre synergi med private aktører. Koordineringen af bistanden forbliver i sig selv en vanskelig udfordring, og koordineringen mellem det private og det offentlige har hovedsageligt været efterladt som en indenrigspolitisk opgave med manglende internationalt tilsnit. I handelsministerierne er der desuden blevet fokuseret på at sikre markedsadgang for egne varer i andre lande og andre fordele uden megen skelen til betydningen heraf for ulandene.

Som blot to eksempler på behovet for at fokusere på bistandens kerneaktiviteter og mulighederne i at udvikle nye strategiske alliancer mellem det private og det offentlige, kan der for det første henvises til en af bistandens allertidligste opgaver: at levere kapital til offentlige investeringer i fraværet af veludviklede internationale kapitalmarkeder. Markedsfejlene i kapitalmarkederne har klart ændret karakter, men de er bestemt ikke forsvundet. Mens der nu er betydelige ressourcer til rådighed for investeringer i ulandene, eksisterer der stadig områder, hvor det offentlige må tage førertrøjen på. Det gælder dels i forhold til de lande, de private investeringer ikke finder attraktive, og dels i forhold til traditionelle sociale investeringer og langsigtede infrastruktur projekter (som f.eks. offentlig sundhed i landområderne). På disse områder kan afkastet være både lavt og meget usikkert set fra et privat perspektiv. Men disse aktiviteter er af altafgørende betydning for de fattigste befolkningsgrupper. På den anden side kan der iagttages en tendens til, at private investorer flokkes i områder som kommunikation og energi. I sådanne situationer ser det klart ud til, at de private markeder frem-

mer den teknologiske proces i ulandene relativt hurtigt og effektivt. Nogle ville derfor stille spørgsmål ved behovet for offentlig bistand, men herved undervurderes potentielle synergimuligheder. Offentlig bistand kan gøre meget for at sikre, at private ressourcer anvendes på en socialt mere optimal måde. Der kan findes mange konkrete eksempler herpå, f.eks. på sundhedsområdet, i udviklingen af fødevarerikkerhed mv. Men der er her mere tale om at forbedre kvaliteten af de private investeringer via synergi med det offentlige end om at øge mængden af investeringer i sig selv.

4. Hvordan forbedres bistandens effektivitet?

Som diskuteret i de to foregående afsnit har bistandens rolle og betingelser ændret sig hurtigt i de sidste par årtier som svar på en kombination af økonomiske og sociale begivenheder. Skønt bistanden ikke tjener helt de samme formål eller har den samme status og relative størrelse som tidligere, kan denne form for ressource imidlertid stadig spille en aktiv katalyserende rolle i bekæmpelsen af fattigdom og forsøgene på at skabe en mere integreret verden. Som følge af bistandens mindre politiske og økonomiske rolle og det pres, bistanden er under, er effektivitet i bistandens design og gennemførelse imidlertid langt mere vigtig end nogensinde før. I dette afsnit skal jeg derfor foreslå fem områder eller måder, hvorpå større effektivitet kan forfølges.

Jeg har valgt kun at medtage en delmængde af de mulige emner, der er relevante for at forbedre bistandens effektivitet. Mere velkendte og oplagte forslag er udeladt som f.eks., at bistandens ville virke langt bedre, hvis de udviklede lande forbedrede sammenhængen i deres økonomiske politikker over for ulandene, en problemstilling der ofte omtales som *kohærens problemet*. Ved at harmonisere deres dagsordener for indenlandsk økonomisk politik, handelspolitikken og udviklingsbistanden kunne de rige lande utvivlsomt øge bistandens effektivitet betragteligt. Den nuværende mangel på sammenhæng og konsekvens koster ikke blot ulandene, men også forbrugerne i de udviklede lande dyrt. Et eksempel herpå er handelspolitikken, der vanskeliggør bistandens muligheder for at bidrage til øget eksport. Det er ellers et kriterium, som Verdensbanken tillægger stor betydning i definitionen af sund økonomisk politik. Dette skal ikke forfølges nærmere her, hvor fokus er på fem nye tanker, med speciel vægt på mikroøkonomiske overvejelser om bistandens effektivitet. Det skal desuden understreges, at jeg med bistand tænker både på gavebistanden og lån med gaveindhold.

Lad mig endvidere understrege, at i realiteten og på trods af meget af retorikken i bistandsdebatten, involverer bistands- og lånerelationer komplekse kontraktlige »agency« relationer, som er grundlæggende mikroøkonomiske i deres natur.¹³ Selvom underskri-

13. Den type af problemstillinger, som behandles i det følgende, er emnet for en omfattende teoretisk litteratur, som imidlertid ikke er blevet bragt til anvendelse i debatten om bistandens effektivitet. Eksempler omfatter Gjesdal (1982), Rogerson (1985), Rosenzweig (1988), Spear og Srivastava (1987), Thomas og Worral (1990) og Mace (1991).

verne på mange bistandsaftaler er nationale myndigheder og har makroøkonomisk myndighed, opfører de sig regelmæssigt som mikroøkonomiske aktører, og deres strategiske miljø er ofte helt eller delvist i konflikt med donor og långivers intentioner og miljø. Det er således nærliggende at trække på mange aspekter af økonomisk kontraktteori for at prøve at overvinde denne type vanskeligheder. Det er den underliggende røde tråd i det følgende. Der kan her lægges stor vægt på ejerskab, et begreb som har vind i sejlene i disse år. Med ejerskab tænker jeg imidlertid ikke på abstrakte eller retoriske ideer, men på reelt kontraktligt ejerskab med tilhørende rettigheder og forpligtelser. Hvad enten det nu skyldes den noget paternalistiske bilaterale tradition eller dominansen af relationer mellem suveræne stater i bistanden, har bistandsdebatten været tøvende med at anerkende principper om lokalt ejerskab. Det har utvivlsomt bidraget til at forringe bistandens effektivitet, bl.a. fordi det har udvandet ansvaret for brugen af bistandsressourcerne og fremmet rent-seeking.

4.1 Makro-kriterier, misallokering og rationering

Makroøkonomiske emner i bistandsdebatten har, som det også er fremgået af denne artikel, historisk spillet en central rolle i analysen af bistanden, og det er et fascinerende område af den udviklingsøkonomiske forskning. Hvorvidt (og under hvilke omstændigheder) bistanden påvirker den økonomiske vækst og hjælper med til at reducere fattigdommen i et makroøkonomisk perspektiv er relevante empiriske spørgsmål. Jeg er imidlertid overbevist om, at makrokriterier hverken kan eller bør stå alene, når bistandens effektivitet vurderes. Brugen af makrokriterier i fordelingen af bistanden kan i sin yderste konsekvens føre til fatale skævheder. Fattigdom er i vid udstrækning et mikroøkonomisk fænomen, og den må angribes som sådan med en væsentlig del af bistanden.¹⁴ I sidste instans er de, som skal drage nytte af bistanden, mikroøkonomiske institutioner: små virksomheder, husholdninger og enkeltpersoner. Deres kreditværdighed og behov for støtte kan ikke vurderes effektivt med en makroøkonomisk målestok for slet ikke at tale om halvpolitiske tommelfingerregler som god eller dårlig regeringsførelse. I lande med dårlige makroøkonomiske betingelser, inklusive konjunktursvingninger og svage og kompromitterede politiske institutioner, bor der mange kreditværdige husholdninger med helt legitime behov for hjælp. Når bistanden rationeres på basis af makro regler, sies mange af disse fra på trods af, at de kunne have udnyttet bistanden effektivt.¹⁵ Samtidig er det langt fra klart, at de, der lever under

14. Dvs. selvom vækst naturligvis bør forblive som et centralt mål (eller rettere middel), er vækst sjældent nok til alene at kurere fattigdommen. Vækstmønsteret er afgørende. For en række interessante referencer herom henvises til papirerne fra en WIDER konference om vækst og fattigdom:

<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-1/conference1.htm>

15. Et særligt eksempel, hvor forsigtighed ved brugen af makrokriterier er tilrådelig, drejer sig om efterkrigssamfund. Simple tommelfingerregler ville udelukke mange af disse lande, som netop er dem, der har

fortsættes næste side ...

heldigere omstændigheder, kan mønstre de samme behov for hjælp eller for den sags skyld vil anvende bistanden mere effektivt.

Det synes klart, at den makroskævhed, som findes i litteraturen og i mange af de institutioner, som yder bistand, forstærkes af de nationale relationer, der præger bistanden. Bilaterale og multilaterale organisationer forhandler normalt med suveræne stater, og det bidrager til at forstærke fokus på kvantitative og kvalitative makro kriterier. Men denne tilgang øger risikoen for, at bistanden politiseres og fordeles ineffektivt. Simple makroregler kompromitterer ikke blot sammenhængende kredit- og behovskriterier, men forstærker de vanskeligheder, som fattige mennesker i særligt udsatte lande lever under. Det er dybt beklageligt, at en stor del af verdens fattige lever under utilstrækkelig national, regional og lokal regeringsførelse og mangler de midler, der skal til for at forandre disse institutioner. Det ville unægtelig være paradoksalt, hvis bistandsorganisationerne gjorde ondt værre gennem diskriminerende fordeling af bistanden.

Det er naturligvis langt fra nemt at bistå fattige mennesker i komplekse lande præget af dårlig politik og ringe institutioner. Dette bør imidlertid ikke bruges som undskyldning for at lade denne udfordring ligge, specielt ikke da bistand netop er et af de ganske få midler, der kan bringes til anvendelse i sådanne situationer. Få vil f.eks. være uenige i, at bistand til de ikke statslige institutioner under apartheid regimet spillede en stor rolle i den sydafrikanske udvikling. Samtidig kan der gøres uendelig meget for at forfølge sociale investeringer i uddannelse, sundhed osv. i de fleste samfund, og derigennem hjælpe fattige mennesker direkte.

Lad mig endelig fremhæve, at begrebet ejerskab, som er kommet til at stå centralt i bistandsretorikken, ofte er malplaceret i en national makrokontekst. Der er selvfølgelig intet galt med ejerskab som sådan. Tværtimod er det et overordnet mål, at lande skal blive uafhængige af bistand. Men regeringer har varierende grader af ejerskab over deres politikker, og mange lande har regeringer uden en enkelt veldefineret politik. Forskellige dele af regeringen er tilhængere af forskellige politikker, afhængig af de enkelte aktørers præferencer og relationer til bistandsorganisationerne. Hvad der menes med virkeligt ejerskab er derfor langt fra oplagt eller gennemskueligt,¹⁶ specielt ikke når de mikroøkonomiske aktører udelades fra analysen, men det er netop deres adfærd, der er afgørende for bistandens effektivitet.

fortsat ...

det største behov for nye eller forandrede institutioner. Den igangværende debat om de kriterier, som den amerikanske regering har planlagt at lægge til grund for uddeling af midler under den såkaldte Millennium Challenge Account (MCA), er ganske illustrativ for de helt paradoksale resultater, simpel brug af makrokriterier kan give, se f.eks. Hiebert (2003), og Itano, (2003).

16. Der er en omfattende litteratur om mikroøkonomiske institutioner i udviklingsprocessen, men relativt lidt om potentialer for at trække herpå i analysen af bistandsrelationerne, se f.eks. Altonji m.fl. (1989) og Fafchamps (1992).

4.2 Valutakurs risici, lån i lokal valuta og makro moral hazard

Efter således at have advaret mod overdreven brug af makrokriterier ved bistandens vurdering og fordeling kan det være nyttigt endnu engang at fremhæve betydningen af gode kontrakter og mikroøkonomisk evaluering. Jeg skal vende tilbage hertil i de kommende underafsnit, men skal understrege, at disse principper også gælder på makroniveau. Bedre kontrakter, specielt de som indfanger essensen af de incitamentsproblemer, som er indbygget i principal-agent relationer, kan forbedre bistanden på både mikro- og makroniveau. Desuden kan de, som allerede omtalt, bidrage til at give ejerskabsbegrebet virkelig mening. Det ville også bidrage til, at bistanden kunne overvåges på reel og uafhængig vis, som foreslået af Helleiner (2000) og andre.

Som et makroeksempel kan henvises til brugen af kredit i hård valuta, som flytter hele valutakursrisikoen til fattige låntagere. Det er ikke svært at se, hvorfor det kan argumenteres, at der her er tale om et de facto subsidie til donorlandene. Låntagerne er i lyset af valutakursrisikoen nødt til at holde udenlandske valutareserver og finansierer således en del af donorlandenes betalingsbalanceunderskud. Som reaktion herpå er der stigende interesse for at fremme lån opgjort i lokal valuta. F.eks. har den Asiatiske Udviklingsbank overvejelser om at konvertere fremtidige lån til lokal obligationsfinansiering. Dette ville da også flytte valutakursrisikoen til långiver og fremme udviklingen af kapitalmarkedet i debitorlande. På trods af det ønskværdige heri, overses et potentielt makro moral hazard problem, som optræder på makroniveauet. Lande med betydelige forpligtelser af denne karakter kan næppe undgå at blive fristet til at udhule disse forpligtelser gennem inflationær økonomisk politik. Med dette for øje er det tilrådeligt at udvikle en slags mellemproportional, hvor der bruges et vægtet gennemsnit af långivers og låntagers valutaer. På denne måde kan incitamentsproblemerne på begge sider imødegås.

4.3 Omstrukturering af bistandsmekanismen, inklusive decentralisering

Bilaterale og multilaterale donorer befinder sig ofte i det dilemma, at de skal yde bistand og lån med en løbetid på 15-30 år til regeringer, som helt oplagt påvirkes af kortsigtede prioriteringer, der ikke rækker udover 3 til 5 år. Dette forstærker den makroforvridning i bistanden, som blev omtalt ovenfor. Nationale regeringer kan forhandle om langsigtede forpligtelser som betaling for kortsigtet likviditet eller politiske fordele. Man kan naturligvis ikke normalt forhandle om national suverænitet, men det er ikke desto mindre min opfattelse, at der bør kunne findes måder, hvorpå dette dilemma mindskes. Pointen er, at det i en god bistandskontrakt er nødvendigt at identificere den rette lokale partner og beslutningstager, som ser fordelene ved bistanden, og samtidig er ansvarlig for forpligtelserne. Den centrale regering er ikke i mange tilfælde det bedste bud. I stedet kunne det overvejes at decentralisere lån og resultatorienteret bistand

til aktører på regionalt og lokalt niveau og gøre brug af klart definerede kontraktmekanismer.¹⁷ Ideelt set ville dette omfatte både kriterier for resultatvurderingen og direkte finansielt ansvar for betalinger og sikkerhedsstillelse. Det er i øvrigt ikke svært at forestille sig, at donorsanktioner nemt kan få en højere grad af troværdighed på lokalt niveau, så sandsynligheden for, at kontrakter overholdes, stiger. Reel decentralisering kan også betyde, at der etableres nye rettigheder på lokalt plan såsom muligheden for at opkræve indkomstskatter til gældsbetjening.¹⁸

Som et eksempel på sidstnævnte problemstilling, kan henvises til vandsektoren, hvor et udviklingsprogram kunne kobles med muligheder for at sælge adgangsrettigheder til vandet som kilde til medfinansiering. Nationale og regionale myndigheder vil ikke nødvendigvis være positivt stemt over for sådanne forandringer, men der er to centrale fordele indbygget heri. Det ville hjælpe med til at overvinde incitamentsproblemet i bistanden og forbedre den indenlandske, økonomiske politik ved en bedre overensstemmelse mellem rettigheder, finansielt ansvar og resultater. Det kunne evt. argumenteres, at lokale og regionale myndigheder er mere uforudsigelige end nationale myndigheder. Hertil kan siges, at behovet for bistand og kredit og evnen til at bruge sådanne ressourcer skal vurderes på det relevante brugerniveau, og på centralt niveau er det også svært at sikre den nødvendige standard.

4.4 Mikro-kredit i nyt lys

Mikro-kredit er en af de mest yderliggående former for decentralisering af bistanden. Både bistanden og det finansielle ansvar delegeres til det mikroøkonomiske niveau. Det er endvidere fristende at forklare den succes, mikro-kreditterne har opnået, med karakteren af de underliggende kontrakter for denne type af bistand. Enkeltindivider eller husholdninger er i fokus ved fordelingen af bistanden og evalueringen heraf, og de har finansielt ansvar (og ejerskab). Det er positivt fra en incitamentsvinkel, og der er vigtig indsigt i disse erfaringer for udviklingen af bistandskontrakter på lokalt, regionalt og nationalt niveau.

Med dette i tankerne, skal det understreges, at erfaringerne med mikro-kredit ikke altid har været positive. I Bangladesh er der f.eks. blevet opbygget låneporteføljer, som bestemt ikke lever op til etablerede standarder, og der eksisterer alvorlige risici, som går langt ud over hensættelser til tab. Sådanne eksempler understreger behovet for bedre analyser af mikro-krediters rolle og design. På dette område gælder, som for så mange andre bistandsformer, at bistanden virker bedst, når den anvendes til at afhjæl-

17. Den mikroøkonomiske litteratur om disse emner går tilbage til det tidlige arbejde om agent problemer i landbruget, se f.eks. Bhaduri (1973), Stiglitz (1974), Bardhan (1980), Allen (1985), Bell (1988) og Basu (1989).

18. Der eksisterer en lille men relevant litteratur om dette emne, inklusive Besley (1988) og Atkeson (1991).

pe markedsfejl. Den markedsfejl, der tænkes på i denne forbindelse, er ufuldkommenheder i det lokale kreditmarked, som medfører kreditrationering. I de fleste praktiske kreditprogrammer gribes der imidlertid ind på to måder samtidig: forsyning med kredit og subsidierede rentesatser.¹⁹ Sidstnævnte er risikabelt. Medens kredit ofte rationeres på lokalt niveau i ulandene, eksisterer der ringe empirisk viden om, hvad den lokale risikopræmie eller markedsrente er eller burde være. På denne baggrund er det ikke oplagt, at det er økonomisk meningsfuldt at antage, at de lokale udlånsrater er for høje. Velmente donorfinansierede mikro-kredit programmer med lav rente kan nemt føre til overforsyning med kredit og en akkumulering af uholdbare tab. Lad mig desuden understrege, at det i og for sig ikke er de dårlige lån, der er problemet, men prisfastsættelsen af risiko. At forfølge et finansielt bistandsprogram, som har til hensigt at øge kreditten og fastlåse prisen på samme tid, forudsætter urealistisk stor viden om lokale forhold, hvis det skal undgås, at det lokale kreditmarked undermineres.

Mikro-kredit bør fokusere på at overvinde mængdebegrænsninger, specielt ved at fremme markedsbaseret finansiell aktivitet. Dette virker godt andre steder i det finansielle system.²⁰ Afslutningsvis er det vigtigt at understrege, at kreditinstitutioner i bistandsmodtagerlande og deres kunder ikke må få det indtryk, at de vil få gældslettelse i tilfælde af problemer. Dette kan være vanskeligt for velmenende, altruistiske donorer, men dette må tages langt mere alvorligt end tidligere, hvis skadelige tab og forvridninger skal undgås.

4.5 Gaver versus negative rentesatser

Der har i den senere tid været megen diskussion om at øge gaveelementet i bistanden både i forhold til at konvertere fremtidige lån til gaver og ved at afskrive udestående lån. Selvom meget kan siges for gældslettelse, specielt for de fattigste og mest forgældede lande, eksisterer der en vis modstand mod storstilet lån-til-gave omlægning. Den væsentligste indvending i denne sammenhæng er, at udviklingsbistand repræsenterer en slags globalt gode, eller samfundsmæssig kreditbeholdning, som bør bruges på holdbar vis. Jeg er instinktivt imod storstilet gældslettelse og er bange for, at bistanden på denne måde undermineres. Samtidig er det min opfattelse, at begge sider i debatten overser adfærdsmæssige grundregler. Så længe den nuværende kunstige opdeling mellem lån og bistand eksisterer, vil fordelingen af den globale bistand ikke blive optimal. En bedre langsigtet strategi ville være at udarbejde et sæt standardiserede

19. For yderligere teoretisk baggrund se Stiglitz (1974), Stiglitz og Weiss (1981) samt Braverman og Stiglitz (1982). Fra en anvendelsesorienteret vinkel kan Binswanger m.fl. (1984, 1985), Rosenzweig og Binswanger (1993) og Udry (1990) anbefales.

20. IDB (2001) indeholder relevante eksempler herpå, og WIDERs forskningsprojekt 3.2/2000-2001 om forsikring og fattigdom indeholder mange interessante referencer, se, <http://www.wider.unu.edu/research/research.htm>

regler for bistanden, inklusive et instrumentarium af kontinuert prisfastsatte bistandsformer, der går fra ren gavebaseret bistand og lån med negative renter til lån på kommercielle rater. Et sådant system ville i al fald føre til, at henholdsvis gave- og låneelementet kunne identificeres på gennemskuelig vis.²¹

Negative rentesatser er et oplagt raffinement i forhold til bistandsbaserede lån, og standardisering kunne hjælpe med til at harmonisere offentlige og private kreditinstrumenter og samspillet mellem dem. Endvidere ville større gennemskuelighed gøre, at de forskellige roller, som bistandsdonorerne spiller, kom klarere frem. For øjeblikket overlapper deres aktiviteter tit på en måde, som ikke svarer til underliggende forskelle i låne- og bistandsinstrumenterne og deres betingelser.²² Endelig gælder, at selvom kontinuert prisfastsættelse af bistanden (med positive og negative rentesatser) nemt kan forsvares ud fra et økonomisk efficiens kriterium, løser det ikke problemet med, hvordan forskellige slags projekter skal klassificeres. Der er grund til at holde det tidligere omtalte argument for offentlige goder i meget fattige lande for øje. Her bør der lægges vægt på ren gavebistand frem for subsidier.

5. Afslutning

Denne artikel blev oprindeligt motiveret af overvejelser om, hvordan ændringer i den globale økonomi påvirker udviklingsprocessen og bør bidrage til formuleringen af fremtidige strategier for bistandens indhold og form. Disse tanker blev på forskellig vis udmøntet i forbindelse med udarbejdelsen af Tarp (2000). I forlængelse heraf har studier af bistandens effektivitet stået højt på DERGs forskningsmæssige dagsorden. Feltarbejde i Vietnam i perioden 2000-2003 gav yderligere inspiration til mine overvejelser herom, specielt behovet for at erkende, at bistand på mange måder kan karakteriseres som en kontrakt.

I dette papir har jeg med dette udgangspunkt først forsøgt at uddrage essensen af de historiske erfaringer med bistanden og pointeret, at der på trods af udbredt skepsis om bistandens positive effekter eksisterer solid forskningsmæssig dokumentation for, at bistanden faktisk bidrager til økonomisk vækst. Jeg har også påvist, at den relative betydning af bistanden i dag er langt mindre end tidligere. Effektivitet i den fremtidige bistand forudsætter derfor, at bistandsorganisationerne erkender, at vi befinder os i en verden præget af komplementaritet. Det betyder, at man i bistanden for det første bør

21. Et sådant system må understøttes af en intensiveret indsats med at vurdere risiko mv. i ulandene, men mange initiativer er allerede på vej på dette område. De kunne udvides gennem forstærkede partnerskaber mellem det offentlige og den private sektor i giverlandene og på det globale kapitalmarked.

22. For at bistandsrelaterede kontrakter kan blive mere effektive, specielt i samspil med øget decentralisering, må der større opmærksomhed på intertemporal mikroøkonomisk adfærd. Med fokus på husholdninger og landsbyer kan sådan analyse understøttes af Deaton m.fl. (1990, 1992 og 1994), Green (1987), Hayashi (1987) og Hayashi, Altonji og Kotlikoff (1996), og mere generelt af Prescott og Wallace (1987). Andre relevante bidrag er Altug og Miller (1990) og Atkeson og Lucas (1992).

fokusere på de helt centrale mål og prioriteringer. Endvidere ville det være værdifuldt at forstærke anstrengelserne på at fremme nye strategiske og synergiskabende samspil med bl.a. de private kapitalmarkeder. Selvom de ikke-statslige organisationer og deres rolle ikke blev behandlet ovenfor i denne artikel, gælder et tilsvarende argument på dette område.

Det er endvidere blevet understreget, at fattigdom i høj grad er et mikroøkonomisk fænomen og afhænger af landespecifikke forhold. Alene af den grund er det naturligt at lægge større vægt på bistandens mikroøkonomiske karakter. Det er samtidig en måde, hvorpå bistandens effektivitet kan forbedres. I denne forbindelse lægger jeg speciel vægt på behovet for decentralisering af økonomisk ansvar til lokalt niveau, inklusive ejerskab i bogstavelig forstand, omfattende kontraktlige rettigheder og forpligtelser. Som noget helt centralt ville det kunne medvirke til at forbedre incitamentsstrukturen i bistanden. Samtidig har jeg argumenteret for en mere fleksibel tilgang til den nuværende opsplitning mellem lån og bistand, og for at bistanden bør bidrage med at forsyne offentlige goder i de fattigste ulande.

De fem mere specifikke ideer i denne artikel til, hvordan bistanden kan forbedres, er naturligvis ikke fuldt udarbejdede forslag. Mit formål har været at inspirere til fornyet debat og tænkning, og i denne sammenhæng har jeg argumenteret for, hvordan mikroøkonomiske principper og teori kan bidrage på mange niveauer. Dette kan naturligvis ikke stå alene i forsøget på at forbedre bistanden. En samlet plan må også pege på nødvendigheden af at forbedre kohærensens mellem donorlandenes makroøkonomiske politikker (og herunder især handelspolitikken) på den ene side og bistandspolitikken på den anden. Jeg forbliver imidlertid overbevist om, at hvis nogle af de tanker og principper, der er fremført her, dels kan blive uddybet gennem anvendelsesorienteret forskning og dels kan vinde indpas i praksis, ville meget være vundet i forsøget på at øge bistandens effektivitet. Bedre aftaler om bistanden med mere klart definerede holdninger til private incitamenter og virkeligt ejerskab, koblet med indflydelse fra de private kapitalmarkeder, er ingen dårlig medicin i forsøget på at fremme økonomisk efficiens og social fremgang.

Lad mig afslutningsvis fremhæve, at når jeg her har lagt vægt på mikroøkonomiske incitamenter og mekanismer til at sikre, at aftaler overholdes, medfører det, at manglende overholdelse af indgående aftaler bør få konsekvenser. Herom ingen tvivl. Men på donorsiden bør vi som argumenteret ovenfor afholde os fra at benytte selektive mål variable, som ulandene har ringe (eller måske kun meget indirekte) kontrol over, som fordelings- og belønningskriterier. Enkle tommelfingerregler for bistandens fordeling kan i sidste instans nemt blive misvisende, og det ville være paradoksalt, hvis vi ved bistandens fordeling kommer til at vende ryggen til netop de fattige, som reelt har det største behov for vores hjælpende hånd, og med stor sandsynlighed kan hjælpe med til

at sikre bstanden et højt samfundsmæssigt afkast. Den eksisterende bstandstræthed er beklagelig, men den ville blive endnu mere beklagelig, hvis den fører til selektivitet i valget af modtagerlande baseret på principper, som ikke overbeviser.

Litteratur

- Allen, F. 1985. On the Fixed Nature of Sharecropping Contracts. *The Economic Journal* 95(377): 30-48.
- Altug, S. og R.A. Miller. 1990. Household Choices in Equilibrium. *Econometrica*, 58(3): 543-70.
- Altonji, J.G., F. Hayashi og L.J. Kotlikoff. 1989. Is the Extended Family Altruistically Linked? *NBER Working Paper* nr. 3046.
- Atkeson, A. 1991. International Lending with Moral Hazard and Risk of Repudiation. *Econometrica*, 59(4): 1069-89.
- Atkeson, A. og R.E. Lucas, Jr. 1992. On Efficient Distribution with Private Information. *The Review of Economic Studies* 59(3): 427-53.
- Bardhan, P.K. 1980. Interlocking Factor Markets and Agrarian Development: A Review of the Issues. *Oxford Economic Papers* 32(1): 82-98.
- Basu, K. 1989. Technological Stagnation, Tenurial Laws, and Adverse Selection. *American Economic Review* 79 (1): 251-55.
- Bell, C.R. 1988. Credit Markets and Interlinked Transactions, i H. Chenery og T. Srinivasan, red., *Handbook of Development Economics*, Volume I. Amsterdam: North Holland.
- Besley, T.J. 1988. Tied-in Credit with a Monopoly Credit Market. *Economics Letters* 28(2): 105-108.
- Bhaduri, A. 1973. Agricultural Backwardness under Semi-Feudalism. *Economic Journal* 83(329): 120-37.
- Binswanger, H.P. m.fl. 1984. Common Features and Contrasts in Labor Relations in the Semiarid Tropics of India, i H.P. Binswanger og M.R. Rosenzweig, red., *Contractual Arrangements, Employment, and Wages in Rural Labor Markets in Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Binswanger, H.P. m.fl. 1985. Credit Markets in South India: Theoretical Issues and Empirical Analysis. *World Bank Discussion Paper ARU 45*, Washington D.C.
- Boone, P. 1994. *The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth*. London School of Economics.
- Boone, P. 1996. Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. *European Economic Review* 40(2): 289-29.
- Borensztein, E., J. de Gregorio og J. Wha Lee. 1998. How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth? *Journal of International Economics* 45(1): 115-35.
- Braverman, A. og J.E. Stiglitz. 1982. Sharecropping and the Interlinking of Agrarian Markets. *American Economic Review* 72(4): 695-715.
- Burnside, C. og D. Dollar. 1997. Aid, Policies and Growth. *Policy Research Working Paper 1777*. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Burnside, C. og D. Dollar. 2000. Aid, Policies and Growth. *American Economic Review* 90(4): 847-68.
- Cassen, R. m.fl. 1994. *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force*. Second edition. Library of Political Economy Series. Oxford and New York: Oxford University Press, Clarendon Press.
- Collier, P. og D. Dollar. 2002. Aid Allocation and Poverty Reduction. *European Economic Review* 45(8): 1475-1500.
- Dalgaard, C.-J. og H. Hansen. 2001. On Aid, Growth and Good Policies. *Journal of Development Studies* 37(6): 17-41.
- Dalgaard, C.-J., H. Hansen, og F. Tarp. 2002. On the Empirics of Foreign Aid and Growth. Centre for Research in Economic Development and International Trade (CREDIT) *Working Paper* 02/08. University of Nottingham.
- de M., Lorenzo, F. Stewart og R. van der Hoeven. 1999. Computable General Equilibrium Models, Adjustment and the Poor in Africa. *World Development* 27(3): 453-70.
- de Mello, Luiz R. 1997. Foreign Direct Investment in Developing Countries and

- Growth: A Selective Survey. *The Journal of Development Studies* 34(1): 1-34.
- de Mello, Luiz R. 1999. Foreign Direct Investment-Led Growth: Evidence from Time-Series and Panel Data. *Oxford Economic Papers* 51(1): 133-51.
- Deaton, A. 1990. On Risk, Insurance, and Intra-village Consumption Smoothing. Mimeo.
- Deaton, A. 1992. *Understanding Consumption*. Oxford: Clarendon Press.
- Deaton, A. og C. Paxson. 1994. Intertemporal Choice and Inequality. *Journal of Political Economy* 102(3): 437-67.
- Devarajan, S., D. Dollar og T. Holmgren, red. 2001. *Aid and Reform in Africa*. Washington, D.C.: World Bank.
- Easterly, W., R. Levine og D. Roodman. 2003. New Data, New Doubts: Revisiting 'Aid, Policies, and Growth'. Center for Global Development. Publiceres også i *American Economic Review*.
- Fafchamps, M. 1992. Solidarity Networks in Preindustrial Societies: Rational Peasants with a Moral Economy. *Economic Development and Cultural Change* 41(1): 147-74.
- Fung, M.K.Y., J. Zeng og L. Zhu. 1999. Foreign Capital, Urban Unemployment, and Economic Growth. *Review of International Economics* 7(4): 651-64.
- Gjesdal, F. 1982. Information and Incentives: the Agency Information Problem. *Review of Economic Studies* 49(3): 373-90.
- Green, E.J. 1987. Lending and Smoothing of Uninsurable Income, i E.C. Prescott and N. Wallace, red. *Contractual Arrangements for Intertemporal Trade*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hansen, H. og F. Tarp. 2000. Aid Effectiveness Disputed. *Journal of International Development* 12(3): 375-98.
- Hansen, H. og F. Tarp. 2001. Aid and Growth Regressions. *Journal of Development Economics* 64 (2): 547-70.
- Hayashi, F. 1987. Tests for Liquidity Constraints: a Survey and Some New Observations, i T.F. Bewley red., *Advances in Economic Theory*, Fifth World Congress. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayashi, F., J.G. Altonji og L.J. Kotlikoff. 1996. Risk Sharing Between and Within Families. *Econometrica* 64(2): 261-94.
- Helleiner, G. 2000. Towards Balance in Aid Relationships: Donor Performance Monitoring in Low-Income Countries. *Cooperation South Journal* 2: 21-35.
- Hiebert, M. 2003. More Aid, but New Strings. *Far Eastern Economic Review* 166(7): 12-14.
- Itano, N. 2003. Challenge for Nations Seeking Aid. *The Christian Science Monitor*. 22. januar.
- IDB. 2001. Remittances as a Development Tool: A Regional Conference. Proceedings, of the Inter-American Development Bank, May 17-18, Washington, D.C.
- Lal, D. 1983. *The Poverty of Development Economics*. Hobart Paperback 16. London: Institute of Economic Affairs.
- Llavador, H.G. og J.E. Roemer. 2001. An Equal-opportunity Approach to the Allocation of International Aid. *Journal of Development Economics* 64(1): 147-71.
- Mace, B.J. 1991. Full Insurance in the Presence of Aggregate Uncertainty. *Journal of Political Economy* 99(5): 928-56.
- Meier, G.M. og J.E. Rauch. 2000. *Leading Issues in Development*. Syvende udgave. New York: Oxford University Press.
- Mosley, P. 1987. *Overseas Aid: Its Defence and Reform*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Mosley, P., J. Harrigan og J. Tøye. 1991. *Aid and Power*. London: Routledge.
- Nair-Reichert, N. og D. Weinhold. 2001. Causality Tests for Cross-Country Panels: A New Look at FDI and Economic Growth in Developing Countries. *Oxford Bulletin of Economic and Statistics* 63(2): 153-71.
- OECD. 2002. *International Development Statistics 2002*. Paris: OECD.
- Paldam, M. 1997. *Dansk U-Landshjælp – Altruismens Politiske Økonomi*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Prescott, E.C. og N. Wallace, red. 1987. *Contractual Arrangements for Intertemporal Trade*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ravallion, M. 2001. Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages. *World Development* 29(11): 1803-15.
- Rogerson, W.P. 1985. Repeated Moral

- Hazard. *Econometrica* 53(1): 69-76.
- Roland-Holst, D. og F. Tarp. 2002. New Perspectives on Aid Effectiveness. Annual Bank Conference on Development Economics (ADCDE), 24-26 juni, Oslo, Norge.
- Rosenzweig, M. R. 1988, Risk, Implicit Contracts and the Family in Rural Areas of Low-Income Countries. *Economic Journal* 98(393): 1148-70.
- Rosenzweig, M.R. og H.P. Binswanger. 1993. Wealth, Weather Risk and the Composition and Profitability of Agricultural Investments. *Economic Journal* 103(416): 56-78.
- Sahn, D., P. Dorosh og S. Younger. 1996. Exchange Rate, Fiscal and Agricultural Policies in Africa: Does Adjustment Hurt the Poor? *World Development* 24(4): 719-47.
- Solow, R. 2001. Applying Growth Theory Across Countries. *World Bank Economic Review* 15(2): 283-88.
- Spear, S.E. og S. Srivastava. 1987. On Repeated Moral Hazard with Discounting. *Review of Economic Studies* 54(4): 599-18.
- Stiglitz, J.E. 1974. Incentives and Risk Sharing in Sharecropping. *Review of Economic Studies* 41(2): 219-55.
- Stiglitz, J.E. og A. Weiss 1981. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *American Economic Review* 71(3): 393-410
- Tarp, F., red. 2000. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Thomas, J. og T. Worrall. 1990. Income Fluctuation and Asymmetric Information: An Example of a Repeated Principal-Agent Problem. *Journal of Economic Theory* 51(2): 367-90.
- Udry, C. 1990. Credit Markets in Northern Nigeria: Credit as Insurance in a Rural Economy. *The World Bank Economic Review* 4(3): 251-69.
- UNCTAD. 1999. *World Investment Report: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development – Overview*. New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD. 2002. *World Investment Report 1991 – 2001*. New York and Geneva: United Nations.
- Williamson, J. 2000. What Should the World Bank Think about the Washington Consensus. *The World Bank Research Observer* 15(2): 251-64.
- World Bank. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. New York: Oxford University Press.
- World Bank. 2001. *World Development Indicators 2001* CD-Rom. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2002. *A Case for Aid: Building a Consensus for Development Assistance*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. Forskellige år. *Global Development Network Database*, available at www.worldbank.org/research/growth/
- Zhang, K.H. 2001. Does Foreign Direct Investment Promote Economic Growth? Evidence from East Asia and Latin America. *Contemporary Economic Policy* 19(2): 175-85.